

La captación de plusvalías urbanas por parte del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Santa Fe entre 2011 y 2021

The capture of urban surplus-value by the Municipal Executive Department of the city of Santa Fe between 2011 and 2021

Resumen

El artículo describe los convenios urbanísticos (CU) celebrados entre 2011 y 2021 por el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) de la ciudad de Santa Fe, Argentina, con personas físicas y/o jurídicas propietarias de inmuebles, en virtud de los cuales el Estado local recupera parcialmente la plusvalía urbana que genera. Procurando diagnosticar si los CU han redistribuido beneficios para la sociedad, se caracterizan las manifestaciones de tal recupero (dinero, materiales para la construcción, suelo, servicios), la localización de los “hechos generadores” de CU y las obras realizadas con los recursos captados. La fuente de información la constituyen los treinta y dos CU aprobados por el Concejo Municipal en el período. Los resultados de la investigación informan que, si bien los recursos obtenidos contribuyen a financiar la construcción de equipamiento colectivo en áreas postergadas de la ciudad, el DEM aplica CU en una amplia mayoría de casos donde los propietarios de suelo tramitan la excepción a disposiciones de normativa urbanística luego de haberlas infringido. Queda sin captarse la valorización surgida de proyectos inmobiliarios localizados en cercanías a centralidades urbanas o a paisajes naturales socialmente valorados, desvirtuándose así los alcances del instrumento y no profundizándose la reducción de las inequidades socioespaciales.

Palabras clave: Convenios urbanísticos, Plusvalías urbanas, Ciudad de Santa Fe

Abstract

The article describes the urban planning agreements (UPA) signed between 2011 and 2021 by the Municipal Executive Department (MED) of the city of Santa Fe, Argentina, with natural and / or legal persons who own land by virtue of which the local State recovers partially the urban surplus-value that it generates. To diagnose whether the UPA have redistributed benefits to society, the manifestations of such recovery (money, construction materials, land, services), the location of the UPA “generating events” and the works carried out with the resources raised are characterized. The source of information is made up of the thirty-two UPA approved by the Municipal Council in the period. The results of the research report that, although the resources obtained contribute to financing the construction of collective equipment in neglected areas of the city, the MED applies UPA in a vast majority of cases where landowners process the exception to urban regulations provisions after have infringed them. By not capturing the appreciation arising from real estate projects located near urban centers or socially valued natural landscapes, the scope of the instrument is distorted and the reduction of socio-spatial inequalities is not deepened.

Keywords: Urban planning agreements, Urban surplus-value, City of Santa Fe

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 19 de septiembre de 2022

La captación de plusvalías urbanas por parte del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Santa Fe entre 2011 y 2021

Martín Carné*

Introducción

En las dos primeras décadas del siglo XXI, en las grandes metrópolis de Argentina ha podido observarse, por un lado, una notable -y rentable- expansión de la actividad inmobiliaria, sea a través de grandes proyectos urbanos de alta gama (Cuenya, 2012; Jajamovich, 2019), edificios en altura que renuevan cascos céntricos (Rodríguez, 2015) y hacen un uso más intensivo del suelo, extensas urbanizaciones destinadas a barrios privados, numerosas operaciones de loteos abiertos, centros comerciales de amplias superficies (Vecslir, 2011), etcétera. Por otro lado, también se ha constatado la paralela consolidación de una “cuestión urbana” (Del Río, 2015) que se expresa en un sostenido déficit habitacional cuanti y cualitativo -que, en un extremo, se visibiliza esporádicamente cuando familias “toman” tierras públicas o privadas (Nardin, 2018)-, en equipamiento colectivo insuficiente, en la expansión reticular y de baja densidad de la mancha urbana que acentúa tensiones en términos de transporte y conectividad, en tendencias de segregación socio-espacial, por mencionar algunos pocos rasgos.

Durante ese período -y habiendo atravesado años de relativo desahogo fiscal en un marco de expansión de la economía nacional post recesión 1998-2002-, algunos pocos Estados locales en cuyos territorios se manifiestan las tendencias antes mencionadas, comenzaron a incorporar en sus legislaciones figuras dirigidas a permitir la recuperación total o parcial de los beneficios extraordinarios que sus intervenciones en materia de provisión de infraestructura y/o de regulación urbanística generan a los propietarios de suelo. En efecto, los Estados locales -que en Argentina generalmente disponen de prerrogativas recaudatorias acotadas y dependen en buena medida de fondos coparticipables tanto por los Estados provinciales como por el Estado nacional- encontraron en los instrumentos de captación de plusvalías urbanas una fuente alternativa para financiar obras y servicios que, en principio, beneficien a sectores sociales postergados con recursos aportados por propietarios de bienes inmuebles valorizados por decisiones administrativas antes que por el esfuerzo propio. Si bien algunas voces interpretan el desarrollo de estas innovaciones normativas como el reconocimiento de los límites que enfrenta la tradicional planificación jerárquica y tecnocrática estatal e impulsan su difusión (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2017), otras ven en ellas gestos que consolidarían la neoliberalización de la gestión urbana local (Peresini, 2021).

Sin embargo, la sola existencia de este tipo de normativa no necesariamente garantiza que el Estado recupere todo el plusvalor que potencialmente podría recuperar. En efecto, en función de cómo los concejos deliberantes o poderes legislativos definan y/o tipifiquen en las respectivas ordenanzas los “hechos generadores” que habilitan el recupero y de cómo los

* Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional del Litoral), Santa Fe (Argentina). E-mail: carnetes@hotmail.com. El autor agradece los comentarios de las personas que evaluaron este trabajo, quienes no son responsables de los eventuales errores y/o imprecisiones que el mismo contenga.

departamentos ejecutivos promulguen esas mismas ordenanzas (con eventuales vetos parciales que, por ejemplo, convaliden “hechos generadores” más o menos favorables para los propietarios inmobiliarios), el Estado dispondrá de mayores o menores prerrogativas para enfrentar la “cuestión urbana” antes mencionada. Cuando las prerrogativas sean menores, las plusvalías urbanas que deje de captar representarán “una transferencia desde la totalidad de la sociedad hacia un grupo específico de propietarios que se apropiaron de una renta socialmente generada” (Peinado, Barenboim, Nicastro y Lagarrigue, 2018:55).

En este marco, el objetivo de la presente investigación es describir cómo ha utilizado el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) de la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz (Santa Fe) este tipo de instrumentos, en concreto, los convenios urbanísticos (en adelante, CU) incorporados a la normativa local en diciembre de 2010. Esta ciudad, en algunas de sus zonas, ha venido atravesando en los últimos años un proceso de cualificación y renovación urbana en un marco de cambios regulatorios en los usos del suelo que originaron el empleo frecuente de dicha herramienta, hecho que habilita indagar en las formas concretas que adquirió el recupero por parte del Estado local, atendiendo particularmente a si el mismo fue redistribuido hacia otros sectores de la sociedad que habitan los bordes de la ciudad enfrentando mayores desventajas para acceder a las oportunidades culturales, recreativas, laborales, entre otras, que ella ofrece.

La fuente de información en la que se apoya la investigación la constituyen los CU celebrados entre autoridades del DEM y personas físicas o jurídicas que, en el marco de operaciones inmobiliarias de diverso tipo (construcción, ampliación, subdivisión de suelo y urbanización, etcétera), se benefician de un mayor valor a partir de decisiones regulatorias de ese mismo DEM. Este material está disponible para su consulta en el sitio de internet del Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe, cuerpo legislativo que, con sus resoluciones, aprueba o rechaza cada CU suscripto por el DEM.

El trabajo se compone de los siguientes apartados: el primero introduce la definición conceptual de plusvalía urbana y señala algunos de los hechos que la generan. Presenta los argumentos que justifican su recuperación por parte del Estado y la clasificación de los instrumentos (impuestos, contribuciones y gravámenes asociados a regulaciones urbanas) disponibles a tal fin, centrándose en la figura del CU. El segundo ofrece una breve caracterización de la estructura urbana de Santa Fe, destacando la postergación relativa en que se encuentran, en materia de soportes y equipamientos colectivos, sus áreas de borde oeste, norte y este. El tercero describe el marco normativo que encuadra la aplicación de CU en el municipio, mientras que el cuarto hace lo propio con los CU celebrados entre 2011 y 2021 procurando identificar patrones asociados a su uso: celebración *ex ante* o *ex post* a la ejecución de una obra, causas que lo originan, forma de recupero (en dinero, materiales, servicios, por ejemplo) y destino asignado al mayor valor obtenido por parte del DEM. El documento concluye con un apartado de reflexiones finales en el que se reúne la evidencia obtenida y se sugieren algunos lineamientos de política pública que puedan contribuir a una mejor y/o más profunda utilización de este tipo de herramientas. El trabajo, vale advertir, constituye una primera aproximación a la temática. Busca ofrecer un diagnóstico del estado actual de situación en Santa Fe y, además, contribuir al debate sobre el rol de los Estados locales -de países periféricos como los de la región- en los procesos de desarrollo urbano en contextos en los que la acumulación de capital se manifiesta sostenidamente en la producción y consumo de suelo urbano.

Las plusvalías urbanas

Plusvalía urbana es el concepto utilizado para dar cuenta de todo incremento en el valor del suelo generado -principal pero no exclusivamente- a partir de intervenciones del Estado¹, sea en términos de soportes físicos (inversión en redes de agua, de desagües cloacales, infraestructura vial, provisión de equipamientos de salud, cultura, deportes, entre otros ejemplos) o bien de decisiones en materia de regulación urbanística tales como incorporar a la planta urbana suelo rural, permitir un aprovechamiento constructivo más intensivo del suelo, cambiar la zonificación que rige los usos admitidos del mismo o modificar el tamaño de las parcelas, entre otras (Cuenya y González, 2017; Raymundo, 2018).²

Si bien Argentina carece de legislación nacional que justifique y/o fundamente que el Estado capte de modo total o parcial la valorización del suelo a la que él mismo contribuye (Duarte y Baer, 2014), algunos municipios del país han venido avanzando -de manera desigual- en el diseño *ad hoc* de instrumentos con los que efectivizar tal recupero. En términos generales, la normativa que los encuadra argumenta la legitimidad y conveniencia de su aplicación en tanto procuran hacerse de una renta que, de otro modo, beneficiaría injustificadamente a personas físicas o jurídicas particulares -propietarias del suelo- que no contribuyeron a generarla, enriqueciéndose, por ende, sin causa. En esta línea, el Estado, representante del interés colectivo, recupera un incremento en el valor del suelo (derivado, como se dijo en el párrafo anterior, de sus inversiones y/o decisiones regulatorias) que es atribuible al esfuerzo de la comunidad y del cual ésta debe beneficiarse (Cuenya, 2009), redistribuyéndolo vía provisión de infraestructura y equipamientos en áreas que carecen de ella, construcción de viviendas de interés social, entre otros ejemplos.

Instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas

Impuestos, contribuciones y gravámenes asociados a regulaciones urbanas son las principales categorías en las que habitualmente se agrupan estos instrumentos (Smolka y Amborski, 2003; Cuenya, 2009). Ampliando en breve cada una de ellas, se asume que los impuestos sobre las propiedades inmobiliarias recuperan *per se* plusvalía en tanto el valor de la tierra al que se fijan evoluciona con las mejoras que en ella se produzcan. Por su parte, las contribuciones por mejoras (o “cargos por valorización”, según los países) permiten al Estado recuperar incrementos en el valor del suelo que surgen como consecuencia de sus propias inversiones. Aunque de uso difundido, suele ser habitual, al menos en Argentina, que los propietarios tributen para financiar el costo de una determinada obra pública (pavimento, red de gas, etcétera) mas no con relación a la valorización operada en los inmuebles producto de la misma. Finalmente, los gravámenes asociados a regulaciones urbanas permiten al Estado recuperar plusvalías no sólo en dinero sino también “en especie”: aquí, en negociaciones *ad hoc*, propietarios de suelo y/o desarrolladores inmobiliarios acuerdan con el sector público cesiones de suelo, obras de infraestructura, provisión de soportes y equipamientos, etcétera, en

¹ Los actores del sector privado, en el marco de aportes o regulaciones estatales, también valorizan el suelo al desarrollar grandes proyectos urbanos y/o urbanizaciones abiertas o cerradas (tipo *countries*), al renovar las edificaciones de áreas urbanas deterioradas, al invertir en actividades económicas (gastronómicas, de esparcimiento, deportivas) que revitalizan y jerarquizan determinadas zonas y/o polos urbanos.

² Es conveniente advertir que no siempre intervenciones estatales como las mencionadas, que valorizan el suelo, se traducen automáticamente en aumentos de sus precios de mercado. Para que esto suceda, “es necesario que ocurra alguna transacción con el predio en cuestión para que la plusvalía sea efectivamente percibida por el propietario” (Cuenya, 2009:11).

correspondencia con excepciones a regulaciones en materia de alturas, usos de suelo, factores de edificabilidad, etcétera, que otorgan la posibilidad de un mayor aprovechamiento urbanístico y por ende, mayor lucro. Es en esta categoría en la que se inscriben los CU.

Los convenios urbanísticos

Este instrumento de gestión territorial consiste en un contrato administrativo (Petrelli, 2020) que permite regular los acuerdos celebrados entre representantes del Estado y -en el caso del desarrollo urbano- actores tales como propietarios de suelo, inversores inmobiliarios, “loteadores” u otros (sean personas físicas, jurídicas o mixtas), en virtud de los cuales estos últimos, como se señaló anteriormente, se comprometen en realizar obras, ceder suelo o aportar dinero al Estado por la valorización del suelo que éste habilita con la provisión de infraestructuras y equipamientos y/o con cambios en las normas que regulan los usos de dicho suelo. Como apuntan Del Río, Coletti y Raymundo (2018), son, desde la perspectiva del derecho urbanístico, “instrumentos contingentes de acción concertada que permiten a la administración ejercitar de forma consensuada sus competencias urbanísticas” (p. 4). Si bien las contraprestaciones a cargo de actores privados pueden beneficiar a la zona donde se localiza la inversión, generalmente se asume que se concreten bajo la forma de infraestructuras (desagües cloacales, soportes viales, redes de agua, etcétera), equipamientos (playones deportivos, parques, centros de salud, entre otros) e incluso unidades habitacionales en zonas carenciadas, redistribuyendo costos y beneficios del desarrollo urbano (Peinado *et al.*, 2018).

Así como los CU destacan por su versatilidad para que las partes acuerden obras a realizar, plazos de ejecución, prestaciones y contraprestaciones, etcétera (Scatolini, Duarte y Giménez Hutton, 2019), pueden habilitar discrecionalidades y opacidades por parte de las autoridades estatales si éstas carecen de criterios institucionalizados que orienten las negociaciones, así como de instancias de control colectivas y plurales.

Estructura urbana de la ciudad de Santa Fe

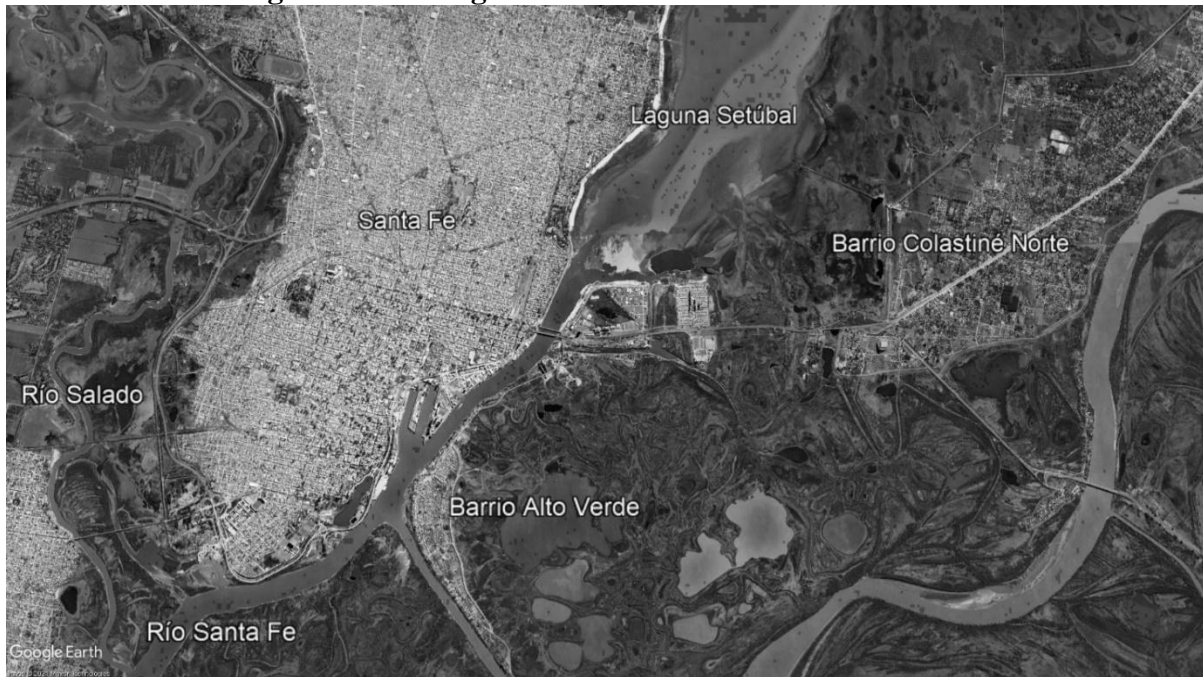
Fundada en 1573, la ciudad de Santa Fe es capital de la provincia homónima. Según información del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, contaba hacia 2010 con 391.231 habitantes.³ Dispone de una oferta de servicios (educación superior universitaria, salud, gastronomía y esparcimiento, entre otros) que la vuelve un centro urbano de referencia para población del norte del territorio provincial y de provincias limítrofes.

A nivel geográfico, se encuentra circundada por cuencas fluviales: hacia el oeste la cuenca del río Salado y hacia el este y el sur, la cuenca del Paraná (Figura N° 1). Tales características la exponen a “vulnerabilidad hídrica” (riesgo de sufrir inundaciones⁴ recurrentes).

³ En la provincia de Santa Fe, el principal polo económico lo representa la ciudad de Rosario y su área metropolitana, con una población superior al millón de habitantes.

⁴ La última gran inundación que sufrió Santa Fe ocurrió el 29 de abril de 2003, cuando tras días de intensas lluvias, el río Salado ingresó a la ciudad por una zona donde el terraplén de defensa estaba inconcluso. Según fuentes periodísticas, hubo entonces veintitrés muertos y ciento treinta mil personas afectadas (*El Litoral*, 29/04/2013).

Figura N° 1. Imagen satelital de la ciudad de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth.

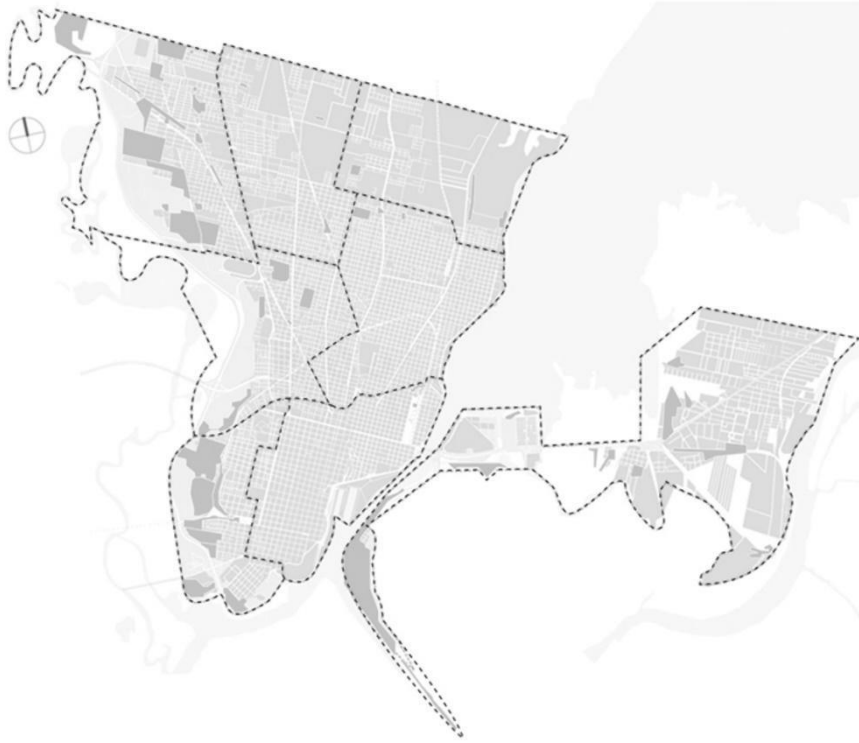
De manera estilizada, su estructura urbana se ha configurado a partir de un núcleo con condición de centralidad ubicado en el sur de la ciudad, delimitado por el bulevar Pellegrini-Gálvez (norte), la laguna Setúbal (este), la avenida Freyre (oeste) y la avenida Paso (sur). Aquí se concentran actividades comerciales y político-administrativas, así como equipamientos culturales, recreativos y patrimonio arquitectónico de la época colonial. Esta centralidad se reforzó en los últimos años tanto por el desarrollo de grandes proyectos urbanos que refuncionalizaron la infraestructura ferroporтуaria disponible como por la verticalización edilicia que acentuó la densidad del área.

Desplazándose hacia el noreste de la planta urbana se suceden barrios residenciales de baja altura (cuyos tejidos han venido renovándose recientemente), ocupados por sectores sociales medios-altos, mientras que en los bordes⁵ oeste (margen del río Salado), este (atravesando la laguna Setúbal, sobre la isla Sirgadero) y en el frente norte (de interfase urbano-rural) se localizan “barrios populares”⁶ (Figura N° 2) y sectores sociales medios y bajos, expuestos a condiciones de vida más desfavorables, entre otros motivos, por la peor provisión relativa (y su deterioro) de infraestructuras de servicios y equipamientos urbanos (Rausch, Martínez, Nardelli y Szupiany, 2019; Gómez, 2017) (Figura N° 3).

⁵ Este término alude a “espacios poco aptos para la ocupación -por razones ambientales, geográficas, dominiales [...] pero sobre todo al hábitat sin infraestructura ni servicios, en lugares que se extienden entre la ciudad y el campo” (Novick, 2021:43-44).

⁶ Reciben esta denominación aquellos “barrios vulnerables en los que viven al menos ocho familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)” (Ley nacional N° 27.453/18).

Figura N° 2. Distribución de barrios populares de la ciudad de Santa Fe



Fuente: Taverna y Steinmann (2021), en base a información del Registro Nacional de Barrios Populares.

Figura N° 3. Borde oeste de la ciudad de Santa Fe: basurales, calles de tierra y barrios populares en áreas inundables



Fuente: Elaboración propia (2021).

El crecimiento urbano-territorial desde el sur hacia el norte se apoya en corredores viales de tipo avenidas (General Paz, Aristóbulo del Valle, Zuviría, López y Planes-Peñaloza y Perón-Blas Parera) mientras que la comunicación entre el este y el oeste de la ciudad carece de este tipo de corredores, viéndose frecuentemente obstaculizada por tendido ferroviario obsoleto y accidentes topográficos que favorecen, en conjunto, procesos de segregación socio-espacial y fragmentación territorial.

El marco normativo de los CU

En Santa Fe, la celebración de CU está contemplada por la Ordenanza N° 11.748, sancionada en 2010. Esta norma, aprobada tras casi un año de tratamiento legislativo, expresa el Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU), el cual regula cuestiones tales como uso, ocupación y subdivisión del suelo, provisión de infraestructura en casos de nuevas urbanizaciones, preservación de patrimonio arquitectónico (como edificios de valor histórico) y paisajístico, etcétera. En su Sexta Parte, un capítulo único integrado por siete artículos define qué son los CU, qué hechos los generan, cómo se instrumenta su aplicación y qué porcentaje del mayor valor agregado debe recuperar el Estado. En este marco, el artículo 99 del ROU define a los CU como “las herramientas a aplicar para la recuperación de la plusvalía urbana en los casos previstos en el artículo 100 y formalizan el acuerdo entre la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y el propietario del inmueble determinado” (Ordenanza N° 11.748, 2010:132).

Por entonces, al momento de reglamentar esta norma, el DEM (que en el proyecto original de ordenamiento urbano elevado al Concejo Municipal no incluyó referencias al recupero de plusvalías ni a la figura del CU) vetó dos de los cuatro incisos del artículo 100 que establecían las causales de celebración de un CU. El primero de ellos refería a los “actos políticos administrativos que autorizan a particulares a destinar el inmueble a un uso más rentable o permiten una mayor área edificada a través del establecimiento o modificación de parámetros urbanísticos, del régimen de uso del suelo o de los Distritos de Zonificación sobre parcelas determinadas” (inciso “a”). El segundo, alude a autorizaciones de “nuevas edificaciones que por encontrarse en inmediaciones de importantes intervenciones públicas o privadas se beneficien económicamente de las externalidades sociales, ambientales y urbanísticas generadas por estas” (inciso “d”).⁷ De este modo, la recuperación de plusvalías quedó acotada a los casos de otorgamiento de excepciones a la normativa vigente “que impliquen autorizaciones de mayor aprovechamiento de parcelas en edificaciones a través de la modificación de cualquiera de los indicadores urbanísticos” (inciso “b”) y en casos de “nuevas urbanizaciones en lo regulado, urbanizaciones futuras o zonas no urbanizables” (inciso “c”).

Luego de este veto parcial, la Ordenanza N° 11.956/12 sustituyó el artículo 101 de la Ordenanza N° 11.748/10 precisando aspectos que hacen a la instrumentación de las obligaciones a cargo del propietario en el marco de los CU e introdujo el artículo 101 Bis, con disposiciones sobre el procedimiento a realizar para encuadrarse al apartado “b” del artículo 100, explicitando la necesidad de que la Secretaría de Planeamiento del DEM se expida sobre

⁷ En microeconomía, se denomina “externalidad” positiva a aquellas situaciones en las que una práctica económica privada (sea de producción o consumo) beneficia a terceros no involucrados directamente en ella. En este sentido, el veto del inciso “d” del artículo 100 (Ordenanza N° 11.748) privó al DEM de, por ejemplo, capturar parte de las rentas extraordinarias apropiables por un desarrollo inmobiliario por el sólo hecho de localizarse en áreas de renovación urbana, en cercanías de paisajes fluviales, sobre corredores viales de jerarquía, etcétera.

la factibilidad técnica del pedido de excepción, el encuadre de éste a las disposiciones sobre CU y, de corresponder, la confección del anteproyecto de CU a suscribir entre el propietario y el DEM.

Características de los CU celebrados

En este apartado se describen los CU acordados entre el DEM de la ciudad de Santa Fe y dueños de inmuebles, informando, por un lado, cuáles han sido los “hechos generadores” del mayor valor inmobiliario y dónde ellos se localizan en la planta urbana (áreas centrales o periféricas, con menor provisión relativa de servicios y/o equipamientos); por otro, qué formas ha asumido el recupero de ese mayor valor (dinero, servicios, materiales para la construcción, etcétera), a qué obras y/o servicios fue afectado y dónde éstas se localizan. Se asume que la redistribución del mayor valor captado se concreta cuando contribuye a financiar prestaciones (parques, asfalto, desagües, entre otras) en áreas urbanas de borde que carecen de ellas.

Entre 2011 y 2021, el Concejo Municipal aprobó treinta y dos CU celebrados por el DEM. De ellos, veintiuno se originaron por propietarios privados interesados en un mayor aprovechamiento de la superficie de suelo disponible y que solicitaron una excepción con respecto al Factor de Ocupación del Suelo⁸ (FOS) fijado por el ROU, cinco corresponden a pedidos de excepción en relación al Factor de Ocupación Total⁹ (FOT) mientras que los seis restantes refieren a diversas situaciones (faltante de superficie destinada a estacionamiento en edificios de vivienda y locales comerciales, reducción del tamaño de lotes a subdividir y cambios de usos de suelo).

Por autorizar estas excepciones, el DEM de la ciudad de Santa Fe -aun habiendo cambiado la procedencia partidaria de sus autoridades en 2019¹⁰- recuperó plusvalías en forma de pagos en efectivo, materiales para la construcción, insumos para equipamiento colectivo, donaciones de suelo y servicios profesionales.¹¹ Vale agregar al respecto que el DEM determina el mayor

⁸ El FOS indica el porcentaje de la superficie del lote que puede ocuparse con edificaciones. A modo de ejemplo, un FOS igual a 60% (o 0,6) aplicado a un lote de 300 mts² informa que en planta baja puede construirse una superficie máxima de 180 mts².

⁹ El FOT expresa la máxima superficie edificable que soporta un lote. Continuando con el ejemplo de la nota anterior, en un lote de 300 mts², un FOT igual a 3 permitirá construir 900 mts² (planta baja y cuatro pisos de 180 mts²).

¹⁰ Entre 2011 y 2019, las autoridades del DEM provinieron de la Unión Cívica Radical (partido que integraba a nivel provincial el *Frente Progresista, Cívico y Social* -FPCyS- junto con el Partido Socialista -PS-, entre otros). En 2018, el sector del radicalismo en la conducción del DEM abandonó dicho frente para pasar a integrar *Cambiamos*. En 2019, el FPCyS se impuso en las elecciones municipales con un candidato del PS.

¹¹ Lamentablemente, los términos en que están redactados los CU (documentos que acompañan las resoluciones del Concejo Municipal que autorizan su celebración por parte del DEM) no permiten efectuar una estimación precisa de la magnitud del dinero recuperado por el DEM. En algunas oportunidades, los CU se han redactado expresando montos de dinero a pagar por parte del propietario del suelo. En otras, informando tipo y cantidad de materiales que un propietario debe proveer al DEM. A modos de ejemplos, el CU aprobado por el Concejo Municipal mediante resolución N° 15.346 del año 2014 determinó que un supermercado del centro de la ciudad que no cumplió con el número de “módulos de estacionamientos” exigido por ley, se comprometía a pagar al DEM un millón trece mil setecientos noventa y seis pesos (\$1.013.796), cifra afectada a la obra “Paseo Coronel Dorrego” (apertura de calles en el barrio homónimo ubicado en el borde noreste de Santa Fe). En el marco de otro CU (resolución N° 22.165 del año 2020), el propietario de un inmueble céntrico que no respetó el FOT asignado a su parcela y construyó ciento diez metros² adicionales a los permitidos, proveyó al DEM con cincuenta y cuatro metros³ de hormigón armado H21, sesenta metros lineales de cenefa, sesenta y seis metros lineales de canaletas,

valor agregado por la excepción otorgada -según el Decreto N° 1899/11 del DEM- comparando el valor de mercado del inmueble *ex ante* y *ex post* a la aplicación de la excepción, correspondiendo al propietario realizar una prestación equivalente al 50% de ese mayor valor obtenido.

Como ilustra la Figura N° 4, este recupero se ha destinado principalmente a financiar obras de equipamiento y mobiliario urbano (paseos peatonales, remodelación de veredas y estaciones de juego en plazas, refugios de transporte público), a la construcción de edificios municipales con los que prestar servicios sociales, culturales y recreativos y -en menor medida- al tendido de diversas infraestructuras (desagües pluviales y calzadas viales).

Figura N° 4. Equipamiento colectivo realizado con recursos procedentes de CU



Fuente: Elaboración propia (2021)

Las obras en cuestión se han distribuido en distintos puntos de la ciudad. Destaca que el recupero de diecisiete CU (aproximadamente el 50% del total celebrado) fue destinado a doce intervenciones (algunas todavía no iniciadas¹²) localizadas hacia los bordes noroeste, norte y noreste de la planta urbana (Figura N° 5), áreas con menor dotación relativa de equipamientos e infraestructuras y en las cuales se originaron sólo cuatro CU. Dan cuenta de esto obras como

entre otros materiales, los que fueron afectados a la “Obra de Remodelación Estación Las Lomas” (ver nota N° 12).

¹² Tal el caso de la denominada “Estación municipal” de barrio Las Lomas, salón de usos múltiples que el DEM actualmente construye para prestar servicios culturales y de capacitación. Las Lomas es un barrio en el sector noroeste de Santa Fe con marcada presencia de población aborigen. Recién en el último año -con fondos de los planes “Argentina Hace” (Estado nacional) e “Integrar” (Estado local)- se completó la red de agua potable y se pavimentó un acceso vial que lo conecta con la avenida troncal más cercana.

la plazoleta Perú¹³ (barrio Barranquitas), la remodelación del solar de barrio Varadero Sarsotti¹⁴ o la construcción de desagües pluviales en barrio Favaloro¹⁵, entre otras. Asimismo, también sobresale que diecisiete hechos generadores de mayor valor se han concentrado en el área de la ciudad que reúne los requisitos de centralidad, área en la cual sólo se realizaron dos obras con recursos procedentes de CU.

Otro aspecto para destacar es que los CU se originan, en la mayoría de los casos, como consecuencia de que los propietarios de bienes inmuebles -no habiendo respetado los indicadores que regulan qué construir en cada distrito urbano (superficies máximas o mínimas, alturas, etcétera)- solicitan *a posteriori* ser exceptuados de tales indicadores para poder tramitar el certificado de final de obra. Así, el CU oficia en los hechos como una regularización de la infracción ya que sería “impopular” para el DEM avanzar con, por ejemplo, una demolición parcial en una propiedad privada. Este uso del CU habilita, en consecuencia, la mercantilización de la potestad regulatoria (Peresini, 2021).

Los CU celebrados de manera *ex ante* son sólo tres. Responden a pedidos por cambios de usos de suelo (de espacio público a residencial) y por la reducción de superficies de parcelas en el marco de desarrollos urbanísticos (para permitir obtener mayor cantidad de parcelas en el área a urbanizar). En el primer caso, las autorizaciones fueron solicitadas por el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y por la Dirección Nacional de Vialidad. A cambio, el DEM de Santa Fe obtuvo suelo, el que destinó a espacios de uso público (resoluciones N° 14.660/13 y 14.748/13). En el segundo caso, el gremio solicitante fue la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), quien asumió, como contrapartida de la autorización concedida, los costos asociados a la compra de adoquines de hormigón y otros materiales para ejecutar dos cuadras de pavimento articulado y cordón cuneta en las calles de la urbanización destinada a sus afiliados (Resolución N° 15.041/14).

¹³ Esta plazoleta fue construida por la Fundación Cristiana Bautista en virtud de que el Concejo Municipal autorizó, por vía de la excepción, la ampliación -sobre el retiro de fondo de manzana reglamentario- de un inmueble propiedad de dicha fundación en la zona céntrica de Santa Fe. El costo presupuestado de la plazoleta ascendió a ciento cuarenta y ocho mil seiscientos seis pesos con veinticinco centavos (\$148.606,25), equivalentes al cincuenta por ciento del mayor valor obtenido por la excepción concedida (Concejo Municipal, resolución N° 14.679/13).

¹⁴ “Solares” era el nombre dado por las autoridades del DEM antes de 2019 a los salones de usos múltiples que en distintos barrios de la ciudad permitían la prestación de talleres culturales, educativos, etcétera, por parte de personal municipal. La refacción del solar de barrio Varadero Sarsotti se financió con noventa y ocho mil quinientos ochenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos (\$98.584,45) aportados por una empresa constructora que incumplió el FOS correspondiente a la parcela céntrica en la que construía un edificio de viviendas (Concejo Municipal, resolución N° 14.963/14).

¹⁵ Esta obra consistió en la realización de un desagüe pluvial en la zona norte de Santa Fe de cien metros de extensión. Los costos fueron asumidos por el propietario de una parcela céntrica en la que el DEM autorizó la construcción de un edificio de viviendas con un faltante de cuatro cocheras reglamentarias y con trescientos treinta y seis metros² cubiertos adicionales a los permitidos por el FOT correspondiente (Concejo Municipal, resolución N° 15.600/15).

Figura N° 5. Localización de hechos generadores de mayor valor y de las obras a las que se destinaron los recursos recuperados



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

Reflexiones finales

El caso estudiado contribuye a dimensionar los -acotados- alcances efectivos que una normativa sobre recupero de plusvalías urbanas puede tener en función de los términos en que tal recupero se defina. Si bien contar con tal figura en la legislación representa un avance -se ha visto que el DEM redistribuye el mayor valor que capta en áreas que efectivamente necesitan provisión de soportes colectivos-, en la ciudad de Santa Fe el Estado tiene mucho por hacer para incrementar los volúmenes recaudados bajo este concepto y así contribuir a reducir las inequidades en cuanto a acceso a la ciudad. Por lo pronto, actualizar el capítulo del ROU que define los “hechos generadores” de CU. Como se expuso, de los cuatro “hechos generadores” contemplados al sancionarse la Ordenanza N° 11.748, dos fueron vetados por el DEM al reglamentarla. De este modo, desarrollos inmobiliarios en cercanías de patrimonio arquitectónico, paisajístico y/o cultural o en áreas de centralidad se apropian de rentas que deberían redistribuirse hacia los sectores sociales que enfrentan problemas crónicos de transporte, provisión de agua corriente y desagües cloacales, entre tantos otros.

Vale destacar, no obstante lo expuesto, que aun siendo relativamente escasos los recursos obtenidos por el DEM en concepto de recupero de valorizaciones, las obras realizadas con ellos en áreas urbanas de borde que acumulan desventajas de diversa naturaleza (acondicionamiento de plazas, renovación de paseos peatonales, refacciones en edificios municipales, entre otras), constituyen una contribución -quizás mínima y a ampliar a futuro- para que la población beneficiada habite la ciudad en mejores condiciones, concretando el acceso a derechos ciudadanos básicos que, sin cancelar, puedan ir mitigando progresivamente desigualdades espaciales, sociales y políticas consolidadas. Si bien podría ser legítimo criticar estas

intervenciones en tanto “compensatorias”, en algunos casos, ellas ponen en valor espacios públicos, revitalizan entornos barriales degradados e invitan, a modo de dispositivos de sociabilidad, a que sean apropiados por la población que los habita.

Siendo el recupero de valorizaciones inmobiliarias un tema -no casualmente- poco visibilizado por el debate público, sirva esta primera aproximación a la cuestión en la ciudad de Santa Fe como un aporte con el que seguir problematizando cómo se reparten las cargas y beneficios de la urbanización en las ciudades de Argentina y de los países de la región.

Bibliografía

Cuenya, Beatriz (2009): *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*, Lincoln Institute of Land Policy y Municipalidad de Rosario, Rosario.

Cuenya, Beatriz (2012): “Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina”, en Beatriz Cuenya, Pedro Novais y Carlos Vainer (comps.), *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, pp. 27-65.

Cuenya, Beatriz y Gonzáles, Eduardo (2017): “Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina”, *Revista INVI*, Vol. 32, N° 90, pp.77-104. Recuperado de:
<https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62765/66674>

Del Río, Juan Pablo (2015): “La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas del hábitat”, *Revista Estudios de Hábitat*, Vol. 13, N°1, pp. 76-92. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/2247/pdfs>

Del Río, Juan Pablo; Coletti, Renaldo y Raymundo, Patricio (2018): “Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial. Un análisis del caso de Tandil”, ponencia llevada a cabo en la *XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales*, AUGMS-UNS, Bahía Blanca, Argentina.

Duarte, Juan Ignacio y Baer, Luis (2014): “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina”, en Martín Smolka y Fernanda Furtado (eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Banco de Ecuador, Quito, pp. 68-99.

Gómez, Néstor (2017): “Calidad de vida y desigualdad en el municipio de Santa Fe (Argentina): un análisis desde dimensiones socioeconómicas y ambientales”, *Revista NUPEN*, Vol. 9, N°16, pp. 9-25. Disponible en:
<https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/nupem/article/view/5520/3548>

Jajamovich, Guillermo (2019): “Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 28, N°2, pp. 394-407. Disponible en:
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/72090/pdf>

Nardin, Santiago (2018): “Viejas y nuevas tomas de tierras. Controversias en torno a la acción directa en asentamientos informales de la periferia de Buenos Aires”, *O social em Questão*, N° 42, pp. 143-168. Disponible en:

http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_42_art_5_Nardin1.pdf

Novick, Alicia (2021): “Borde”, en Marcelo Corti (ed.), *Glosario de las ciudades*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, pp. 43-44.

Peinado, Guillermo; Barenboim, Cintia; Nicastro, Marcela y Laguarrigue, Patricia (2018): “Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina”, *Sociedad y Economía*, N° 35, pp. 50-70. Disponible en:

<http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n35/1657-6357-soec-35-00050.pdf>

Peresini, Natalí (2021): “La institucionalización de convenios urbanísticos en el marco del proceso de neoliberalización de la gestión urbana local”, *Geocrítica*, Vol. 25, N°1, pp. 141-167. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/32238>

Petrelli, Hernán (2020): *El Derecho y la gestión urbana. Guía de conceptos jurídicos para actuar en territorio*, Café de las Ciudades, Buenos Aires.

Rausch, Gisela; Martínez, Irene; Nardelli, Mariana y Szupiany, Estefanía (2019): “Concentración/dispersión en Santa Fe, Argentina: problemáticas e interrogantes sobre los procesos urbanos contemporáneos en una ciudad media de América Latina”, *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 28, N°1, pp. 66-88. Disponible en:

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/68757/pdf>

Raymundo, Patricio (2018): “Políticas públicas y mercado de suelo. Una aproximación a los instrumentos de captura de plusvalías urbanas”, *Cuestión Urbana*, Año 2, N°4, pp. 107-117. Disponible en:

http://cec sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/15/2019/01/14_Raymundo.pdf

Rodríguez, María Carla (2015): “Estado, clases y gentrificación. La política urbana como campo de disputa en tres barrios de la Ciudad de Buenos Aires”, en Víctor Delgadillo, Ibán Díaz Parra y Luis Alberto Salinas Arreortua (coords.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*, Instituto de Geografía, UNAM, México, pp. 205-227.

Scatolini, Luciano; Duarte, Juan Ignacio y Giménez Hutton, Tobías (2019): *Hábitat. Un desafío de todos*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Smolka, Martim y Amborski, David (2003): “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, *EURE*, Vol. 29, pp. 55-77. Disponible en:

<https://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art03.pdf>

Taverna, Nicolás y Steinmann, Guillermo (2021): “El proyecto del nuevo Código de Habitabilidad de la ciudad de Santa Fe, Argentina. Una crítica para construir territorios socialmente justos”, *Revista Café de las Ciudades*, N°200. Disponible en:

<https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/493/el-proyecto-de-nuevo-codigo-de-habitabilidad-de-la-ciudad-de-santa-fe-argentina.html>

Vecslir, Lorena (2011): “Nuevas centralidades del ocio y el consumo. Ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, N°5, pp. 31-44. Disponible en: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/12498/05_03_LorenaVecslirPeri.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fuentes

Periódicos

Masjoan, Lía (29 de Abril de 2013). “Se cerró la brecha, pero no la herida”. *El Litoral*. Disponible en: https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2013/04/29/metropolitanas/AREA-07.html?otras_interior [Consultado el 15 de noviembre de 2021]

Documentos oficiales

Organización de las Naciones Unidas (2017): *Nueva Agenda Urbana – Hábitat III*, ONU, Quito.

Ley Nacional N°27.453 de 2018: “Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana”. 29 de Octubre de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/texto>

Ordenanza N° 11.748 de 2010 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado 30 de octubre de 2021].

Ordenanza N° 11.956 de 2012 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado 30 de octubre de 2021].

Resolución N° 14.660 de 2013 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022]

Resolución N° 14.679 de 2013 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022].

Resolución N° 14.748 de 2013 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022].

Resolución N° 14.963 de 2014 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022].

Resolución N° 15.041 de 2014 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022]

Resolución N° 15.346 de 2014 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022].

Resolución N° 15.600 de 2014 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022].

Resolución N° 22.165 de 2020 (Concejo Municipal de Santa Fe). Disponible en: http://190.7.58.122/busqueda_normas [Consultado el 25 de septiembre de 2022].

Decreto N°1.899 de 2011 (Departamento Ejecutivo Municipal de Santa Fe).